

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	農林水産政策の主要課題 －食料安全保障の強化を見据えた法制度の整備－
著者 / 所属	西村 尚敏 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	464号
刊行日	2024-2-26
頁	113-124
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20240226.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

農林水産政策の主要課題

— 食料安全保障の強化を見据えた法制度の整備 —

西村 尚敏

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

近年の穀物等の食料品や肥料等の生産資材について世界的な供給不安・価格高騰により、食料安全保障への関心が高まった。

こうした状況の下、政府は、食料安全保障の強化を打ち出すとともに、食料・農業・農村基本法の見直しについて検討を進めることとした。

岸田総理は、第213回国会の施政方針演説において、今国会に食料・農業・農村基本法の改正法案を提出するとともに、不測時の食料安全保障の強化、農地の総量確保と適正・有効利用、食品原材料の調達安定化、スマート農業の振興を体系的に推進するため、これらの関連法案を、今国会に提出する方針を示した。今後の議論が注視される。

1. はじめに

日本の農林水産業は、人口減少に伴う国内市場の縮小や、農林漁業者の減少・高齢化の進行、農地の減少・荒廃など厳しい状況に置かれており、生産基盤が弱体化する状況の下、食料供給能力の低下が危惧される状況となっている。

また、世界人口の増加に伴う国際的な食料需要の増加や気候変動による異常気象の頻発等による食料生産・供給の不安定化が懸念されており、食料の調達競争が激化している。

さらに、世界的な新型コロナウイルス感染症の感染拡大、ロシアのウクライナ侵略等に伴い、穀物価格が高騰するなど世界的な食料供給の混乱が生じた。加えて、燃油や、肥料など生産資材等の供給不安定化、価格高騰が生じ、農業経営に大きな影響を与えた。こうした状況により、食料の安定供給、食料安全保障への関心が高まった。

令和4年9月に開催された「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」（以下「基盤強化本部」という。）において、岸田総理は、食料安全保障の強化と農林水産業の持続可能な成長を推進していくとの方針の下、食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）の改正を見据え、関係閣僚連携の下、総合的な検証を行い、見直しを進めるよう指示を行った。

同月、食料・農業・農村政策審議会は、「基本法検証部会」を設置し、基本法検証部会は翌10月から議論を開始した。

5年5月、基本法検証部会は、食料安全保障を「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と再定義するなど、基本法の見直しの方向を示した「中間取りまとめ」を公表した。

これを踏まえ、6月、基盤強化本部は、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」（以下「展開方向」という。）を決定した。

展開方向では、①食料安全保障の在り方、②食料の安定供給の確保、③農業の持続的な発展、④農村の振興、⑤みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化、⑥多面的機能の発揮、⑦関係団体等の役割について見直しの方向を示した。

一方、基本法検証部会は、国民からの意見募集、全国11都市での地方意見交換会を実施し、9月に食料・農業・農村政策審議会は、答申を取りまとめた。

審議会答申は、①基本理念、②食料に関する基本的施策、③農業に関する基本的施策、④農村に関する基本的施策、⑤環境に関する基本的施策、⑥食料・農業・農村基本計画、食料自給率、⑦不測時の食料安全保障等について見直しの方向を示した。

岸田総理は、第213回国会の施政方針演説において、農政を抜本的に見直すため、基本法について、制定から四半世紀を経て初の本格的な改正を行うべく改正法案を、不測時の食料安全保障の強化、農地の総量確保と適正・有効利用、食品原材料の調達安定化、スマート農業の振興を体系的に推進するため、関連法案を今国会に提出する方針を示した¹。今後、提出法案の取りまとめや内容について議論が行われることが想定され、動向が注視される。

本稿では、第213回国会において法整備が予定されている事項を中心に取り上げる。

2. 食料・農業・農村基本法の見直し

基本法は、平成11年に①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展及び④農村の振興を基本理念として掲げ、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的として、旧農業基本法に代わる形で制定されたが、審議会答申は、基本法制定後の20年間で、国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化、環境等の持続可能性に配慮した農業・食品産業に関する議論の進展、世界経済の中での日本の地位の低下等、制定時には想定されなかった情勢の変化が生じていることを指摘している。このような情勢の変化を踏まえながら、見直しの作業は行われた。

令和5年12月、基盤強化本部で「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」（以下「改正の方向性」という。）が決定され、展開方向で取りまとめられた基本法見直しの基本的な考え方に従って、「食料安全保障の抜本的な強化」、「環境と調和のとれた産業への転換」、「人口減少下における生産水準の維持・発展と地域コミュニティの維持」の観点から見直しを行うこととされた。

¹ 第213回国会参議院本会議録第2号（令6.1.30）

(1) 食料安全保障の抜本的な強化

ア 食料安全保障

国際連合食糧農業機関（F A O）は、1996年の食料サミット等において、食料安全保障について、「全ての人々が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能である」²ことと定義した。

一方、我が国においては、基本法制定当時、平時においては、総量として必要な食料を確保できれば、食料の安全保障は確保できると考えられ、F A Oの定義する社会的・経済的な食料安全保障は大きな問題とは捉えられていなかった。

審議会答申は、近年、平時において、食品アクセスに困難を抱える国民が増加傾向にあるとして、F A Oの定義する食料安全保障の問題への対応の必要性を指摘した。

その上で、食料安全保障を、不測時に限らず「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時から食料安全保障の達成を図ることを基本理念の見直しの方向として示した。

改正の方向性では、基本理念において、食料安全保障を柱として位置付け、全体としての食料の確保（食料の安定供給）に加えて、国民一人一人がこれを入手できるようにすることを含むものへと再整理し、幹線物流やラストワンマイル等に課題がある中で、円滑な食品のアクセスの確保に関する施策も新たに基本法に位置付けるとしている。

（食料安全保障の状況を平時から評価する仕組み）

想定される具体的な施策として、食料安全保障の状況を平時から評価する仕組みが挙げられている。

食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）について、①食料安全保障をめぐる世界の情勢の分析、②我が国の食料安全保障について、主たる項目ごとに、現状分析、課題の明確化、課題解決のための具体的施策、施策の評価のためのK P Iを設定（食料自給率に加え、食料安全保障上の様々な課題の性質に応じたK P Iを設定）、③P D C Aを回し、施策の見直しやK P Iの検証を行うとの方向が示されている。令和6年度に想定される基本計画の見直し作業の中で具体的な指標等が詰められることとなる。

基本法は、基本計画において、食料自給率の目標を、「その向上を図ることを旨と」して定めることとしており、①人の活動で使われる熱量で表すカロリーベースの総合食料自給率及び②金額で表す生産額ベースの総合食料自給率について10年後の目標を定めている。基本法制定後、累次の基本計画において食料自給率目標が定められてきたが、カロリーベースの食料自給率は40%前後で推移し、いずれも目標の達成には至っていない。

この点に関し、会計検査院が、令和4年度決算検査報告において「食料の安定供給に向けた取組について」として取り上げ、目標年度に到達した基本計画の各指標が達成できなかった場合にも「要因分析をするなどの検証は行われていなかった」として、指標

² F A Oは、食料安全保障（Food Security）について、全ての人々が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能であるときに達成されるとしている。

の達成状況を検証し、「政策に的確に反映していくことが重要」と指摘した。

宮下農林水産大臣（当時）は、基本計画における目標設定の在り方については、会計検査院の検査結果も踏まえつつ、施策が一層効果的、効率的に実施できる仕組みとなるよう、検討を行っていくとした³。

イ 食料の安定供給

国内人口が減少する中であっても、食料安全保障の観点から、国内の農業生産の増大を基本に、輸入・備蓄を行うという食料安定供給の基本的考え方は堅持した上で、食料の安定供給を図る上での生産基盤等の重要性、国内供給に加えて輸出を通じた食料供給能力の維持、安定的な輸入・備蓄の確保といった新たな視点も追加するとしている。

このうち、輸入については、輸入相手国の多角化や輸入相手国への投資の促進など、輸入の安定確保について新たに位置付け、また、輸出について、国内生産基盤の維持を図る上でも、増大する海外需要に対応し、農業者や食品事業者の収益性の向上に資する輸出の促進が重要である旨を位置付けることとしている。

ウ 適正な価格形成

改正の方向性は、食料安全保障の確保に向け、食料の価格形成に当たっては、農業者、食品事業者、消費者といった関係者の相互理解と連携の下に、農業生産等に係る合理的な費用や環境負荷低減のコストなど、「食料の持続的な供給に要する合理的な費用」が考慮されるようにしなければならないことを明確化するとしている。

その上で、食料の持続的な供給の必要性に対する国民理解の増進、関係者による食料の持続的な供給に要する合理的な費用の明確化の促進、消費者の役割として持続的な食料供給に寄与することなどを明確化するとしている。

政府は、適正な価格形成を進めるための仕組みについて法制化する方向を示しており、5年8月、農林水産省は、食料システムの各段階の関係者が参画した「適正な価格形成に関する協議会」を設置し、適正取引に向けた議論を開始した。現在、流通経路が簡素でコストの把握も比較的容易であり、生産等の持続性を確保すべき品目として「飲用牛乳」「豆腐・納豆」の2品目についてワーキンググループを設置して協議が行われている。

坂本農林水産大臣は、現状では、協議会において、生産者・製造業者・小売業者等の間の認識に乖離があり、法制化を含めたスケジュールについて見通すことが難しい状況とした上で、引き続き、関係者間での議論を尽くしていくとしている⁴。

（2）環境と調和のとれた産業への転換

審議会答申は、基本法制定時は、多面的機能は、適切に農業が営まれていれば、当然に発揮されるものと位置付ける一方、農業生産活動に伴う環境負荷等の外部不経済効果については言及していなかったと指摘している。

その後の状況の変化も踏まえ、改正の方向性は、食料供給が環境に負荷を与えている側

³ 第212回国会参議院本会議録第10号7頁（令5.12.11）

⁴ 坂本農林水産大臣記者会見概要（令和6年1月26日）〈<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/230210.html>〉
（以下、本稿におけるURLの最終アクセス日は令和6年2月6日である。）

面にも着目し、多面的機能に加え、環境と調和のとれた食料システムの確立を柱として位置付けた上で、これを実現するための生産から消費までの取組を位置付けるとしている。

関連して、最低限行うべき環境負荷低減の取組を明らかにし、各種支援の実施に当たっても、そのことが環境に負荷を与えることにならないように配慮していく観点から、農林水産省の全ての補助事業等に対して、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を義務化する「クロスコンプライアンス」を導入する方針を示している⁵。

また、更に先進的な環境負荷低減への移行期の取組を重点的に後押しするため、7年度より次期対策期間が始まる環境保全型農業直接支払交付金及び多面的機能支払交付金について、有機農業の取組面積の拡大や環境負荷低減に係る地域ぐるみの活動の推進といった観点から、新たな仕組みを導入することを検討し、さらに、9年度を目標に、みどりの食料システム法に基づき環境負荷低減に取り組む農業者による先進的な営農活動を支援する仕組みに移行することを検討するとしている。

(3) 人口減少下における生産水準の維持・発展と地域コミュニティの維持

ア 多様な農業人材の位置付け

基本法は、効率的、安定的な農業経営が育成されるよう、意欲ある担い手に施策を集中していく方向を示している。

検証部会においては、委員等から、基本法は、認定農業者等の担い手に偏っており、多様な経営体の位置付け・役割及びその育成・確保に関する内容を明確にすべき、多様な農業人材が位置付けられることは重要だが、財政的な支援の在り方については切り離して議論をしていくことが必要等の意見が出された。

審議会答申は、地域の話合いを基に、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や付加価値向上を目指す経営体への農地の集積・集約化を進め、副業的経営体など多様な農業人材が農地の保全・管理を適正に行う方向を示した。

改正の方向では、効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保を引き続き図りつつ、農地の確保に向けて、担い手と共に地域の農業生産活動を行う、担い手以外の多様な農業人材を位置付けるとしている。

イ 農業生産基盤の整備・保全

農業生産基盤について、防災・減災への対応や老朽化対策などを念頭に、新技術等も活用した農業水利施設等の基盤の整備に加え、保全等も位置付けることとしている。

なお、土地改良法に関し、①ダム、頭首工等の基幹施設について計画的に更新整備事業を実施するため、国等による発意での事業実施も可能とする手続きの在り方、②土地改良区の運営基盤の強化に向けた関係機関による議論・取組の進め方等について、6年度中に検討を行い、その検討状況を踏まえて、7年の通常国会への法案提出を視野に作

⁵ 補助金等の交付を受けるためには、みどりの食料システム法の基本方針に示された「農林漁業に由来する環境負荷に総合的に配慮するための基本的な取組」について、①取り組む内容を事業申請時にチェックシートで提出すること、②実際に取り組んだ内容を事業実施後に報告することを義務化するとしている。なお、義務化については、令和9年度を目標に全ての事業を対象に本格実施することとするが、まず令和6年度は、事業申請時のチェックシートの提出に限定して試行実施を行うとしている。

業を進めるとされている⁶。

ウ 農村振興政策

農村振興の政策の方向性について、「基盤整備」「生活環境整備」の二本柱に加え、農泊の推進などを念頭に農村との関わりを持つ者（農村関係人口）の増加に資する「産業の振興」や多面的機能支払を位置付ける。また、農村RMO⁷の促進等中山間地域の振興などを念頭に「地域社会の維持」を図っていくほか、鳥獣害対策や農福連携などについて明確化するとされた。

関連して、中山間地域等直接支払について、7年度から始まる次期対策では、集落機能の再生・維持を図るため、農村RMO等の活動を促進する仕組みの導入、多面的機能支払について、集落の共同活動が困難となることに対応するため、外部団体等とのマッチング、活動組織における非農業者・多様な組織の参画等の推進、土地改良区の共同活動への関与の在り方について検討するとしている。

基本法に示された基本的な施策等を実現していくためには、実体法の整備や施策の具体化が重要となる。

今国会には、食料・農業・農村基本法の改正案とともに、不測時の食料安全保障の強化、農地の総量確保と適正・有効利用、食品原材料の調達安定化、スマート農業の振興を体系的に推進するための関連法案が提出されることとなっている。また、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容においては、土地改良法やみどりの食料システム法の改正に向けた検討が示されているところである。

答申は、食料・農業・農村に関する各般の施策を講じ、その実効性を高める上で、国民の理解と行動が必要不可欠であり、国民的な議論を期待するとしている。特に、食料安全保障は国民全体に関わる問題であり、施策の具体化に当たっては、国民的な合意形成が図られることが期待される。

3. 不測時の食料安全保障の強化のための新たな法的枠組みの整備

基本法は、第19条で、不測時の食料安全保障について規定しており、本規定を受けて農林水産省は「緊急事態食料安全保障指針」を策定している⁸。しかし、同指針は、主に農林水産省が行うべき対策を定めたものであり、不測時の食料供給確保に関する政府の意思決定や指揮命令を行う体制や、その整備に関する具体的な仕組みは存在しない。

審議会答申は、不測時に関係省庁が連携して対応できるよう、政府全体の意思決定を行う体制の在り方等を検討することなどを指摘した。

これを受けて、農林水産省は、5年8月から「不測時における食料安全保障に関する検討会」において検討を開始し、12月に以下のような取りまとめを行った。

⁶ 「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容

⁷ 農村型地域運営組織（Region Management Organization）。複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のこと。

⁸ 平成14年の策定当初の名称は「不測時の食料安全保障マニュアル」であった。平成24年に改正された際、現在の名称に変更されている。

(1) 不測事態の判断基準

不測の事態の判断基準について、食料の供給不足により、国民生活や国民経済に著しい支障が生じる事態として二つの段階を挙げ、一つ目の「食生活や事業活動に大きな影響が生じる段階」は、平時と比べた供給量の減少程度について、2割を一つの目安とするとともに、関連産業への影響や、備蓄や在庫の有無・量、価格の状況等によっては、その前の段階でも機動的に対策を講じることが必要としている。

次の段階である、「国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となる極めて深刻な段階」は、現在の摂取熱量の水準（2019年：1,903kcal）を踏まえ、1人1日当たりの供給熱量が1,900kcalを下回ることを目安とすることが妥当としている。

(2) 基本的な考え方に基づく政府の体制（政府対策本部）と役割

不測時には内閣総理大臣を長とする政府の対策本部を立ち上げ、政府としての統一的な意思決定や指揮命令を行うこととすべきとしている。

また、農林水産大臣が平時から国内外の食料需給について把握し、大幅な食料供給の減少が発生する兆候を把握した時には内閣総理大臣に報告し、内閣総理大臣が必要と認めた場合に政府対策本部を設置できるようにすること、政府対策本部において、事態に応じて、対策を実施すべき品目や具体的に実施する措置を決定すること、関係省庁は、その決定に基づき所掌に従って、対策を講じることが必要としている。

さらに、食料の供給不足の深刻度に応じて政府対策本部が宣言を行うことが適当であり、(1)の判断基準に従って、①国民生活や国民経済に実体的に大きな影響が発生している段階（目安：重要な品目の供給が2割減少又はそのおそれ）、②国民が最低限度必要とする食料が不足するおそれが発生するなど極めて深刻な段階（目安：供給熱量が1人1日1,900kcalを下回る又はそのおそれ）の各段階において実施する必要があるとしている。

(3) 不測時の対策の対象とする品目・資材

国民生活や国民経済への影響の観点から、人が活動するための熱量や、重要な栄養素の供給源としての位置付け、関連産業の規模・範囲、食生活や産業上の代替性の有無などを総合的に考慮し、米、小麦、大豆（食用・油糧用）、その他の植物油脂原料（なたね、パーム油）、畜産物（鶏卵、食肉、乳製品）、砂糖を不測時における対策の主たる対象とするとともに、これらの品目の生産拡大のために不可欠な肥料、飼料、種子・種苗、農薬、燃油等の生産資材も対象とすることが必要としている。

(4) 平時における対応

平時において推進すべき取組として、①適切かつ効率的な備蓄の運用、②主要な輸入相手国の生産及び輸出能力の把握、③国内外の食料需給に関する情報の収集を挙げ、事業者の営業秘密等に十分配慮した上で、平時からの国内外の食料需給に関する情報の収集や、不測時に必要となる情報の収集に資する法的整備が必要と考えられるとしている。

さらに、日頃から不測時に対応するための備えを行う重要性について、国民各層の理解

の醸成を図るべきとしている。

(5) 供給確保のための対策

出荷・販売の調整、輸入による対応、生産の拡大に関して、国は要請を行い、要請だけでは十分に対応できない場合に限り計画作成の指示等を行うことが適当としている。

なお、輸入による対応について、事業者のリスクを下げ輸入を促進するため、外交対応や財政対応、関税対応など各種対策を講じる必要があるとしている。

消費者対策に関して、過度な買いだめ、買い急ぎ等は、供給量の減少に拍車をかける可能性があることから、国は、需給や価格、対策等について正確な情報を分かりやすく提供し、その上で買いだめ等を抑えることについて働きかけを行うことが必要としている。

(6) 国民の生活に最低限度必要な食料の供給確保対策

国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難となるおそれがある事態においては、以下のような対策も必要と考えられるとしている。

熱量を重視した品目への**生産の転換**を図る場合、生産者の自主的な取組を促す要請を行うことを基本とし、要請では必要量が確保できない場合に限り、指示を行うことが妥当としている。

また、限られた食料の公平な分配が求められるときには、**割当て・配給**を行うことが考えられ、さらに、必要な供給量を確保できず不足するか、そのおそれのある状況においては、**価格の著しい高騰**が想定されることから、**価格の規制・統制**を行うことが考えられる。これらの事態においては、食料のみならず様々な物資の供給も不足し、価格も高騰していることが想定されることから、政府対策本部の意思決定の下で食料を含む生活関連物資の価格安定等を目的とする国民生活安定緊急措置法に基づき対応することが適当としている。

(7) 不測時の対策の履行を担保するための措置

事業者に対して出荷・販売や輸入、生産に関する要請等を行う場合には、要請等に応じるインセンティブとなるような支援が必要であり、事態が深刻化し、計画作成や計画変更の指示を行う場合には、その対策に見合った支援を行うべきとしている。

4. 農地の総量確保と適正・有効利用に向けた農地法制の見直し

我が国の農地（耕地）面積は430万ha（令和5年）であり、ピーク時（昭和36年：609万ha）の71%、基本法制定時（平成11年：487万ha）の88%にまで減少している。

今後、農業就業者の6割超の65歳以上の世代がリタイアし、農地などの経営資源や農業技術が適切に継承されなければ、農業の生産基盤が一層ぜい弱化することが危惧される。

このように、食料安全保障の根幹となる人と農地の確保が極めて重要な課題となる中、農業の生産性を高めるため、担い手への農地集積・集約化が推進されてきた。

令和4年には、「農業経営基盤強化促進法」（以下「基盤強化法」という。）等の改正が行われ（5年4月1日施行）、市町村は、地域における農業の将来の在り方等について協議を

行う場を設け、協議の結果を踏まえ、農地の効率的かつ総合的な利用を図るため、「目標地図」を含んだ「地域計画」を7年3月末までに策定することとされた。

こうした状況下において、農林水産省は、4年12月、今後の農地法制の在り方について具体的な検討を進めるため「農地法制の在り方に関する研究会」を設け、有識者ヒアリング及び意見交換が実施された。

同研究会での議論等も踏まえ、展開方向は、農地の確保と適正・有効利用の具体的な検討の方向として、①地方公共団体による農用地区域⁹の変更に係る国の関与の強化、②地域計画内の農地に係る転用規制強化、③農地の権利取得時の耕作者の属性の確認等を挙げた。

5年12月、農林水産省は、「農地法制の見直しの方向性について」を取りまとめ、6年の通常国会への改正法提出も視野に、講ずるべき法制上の措置の検討を進めることとした。

（１）農地の総量確保に向けた措置

農業振興地域の整備に関する法律の改正等により、①農用地区域からの除外について、集団的農地に係る要件を厳格化するなど、国・県が定める面積目標の達成の観点から判断できる仕組みの導入、②農地の総量確保のために、国と地方が協議を行う場の設置、③地域計画内農地の転用規制強化の観点から、地域計画内農地の農用地区域への編入の促進等の措置を講ずる方針を示した。

これに対し、全国都道府県知事会は、6年1月、農林水産省に対して「農地法制の見直しに係る緊急要請」を行い、農地法制の見直しに当たっては、これまで進められてきた地方分権の経緯を踏まえつつ、地方公共団体の自主性・自立性に配慮した対応を行うべきとした上で、①農地を含めた土地の利用について、国による規制は必要最小限とするとともに、地方公共団体の意見を十分に聴くこと、②農地の総量確保について、地方が農地の確保の責任を国と共有することを基本とした上で、地方が主体的に農地の確保目標の設定や管理を行えるようにすること、農用地区域の設定や除外については、農地の実態や地域の状況に応じた柔軟な対応が可能となるようにすること等を求めた。

（２）農地の適正利用に向けた措置

農地法の改正等により、①営農型太陽光発電事業¹⁰を始めとする農地転用の許可を受けた事業者が、適確に事業を実施していない場合の当該許可の取消しにつながる仕組み、是正命令に従わない場合の公表等の仕組みの導入、②農地の権利を取得しようとする際に、申請者の農業関係法令の違反の有無を確認するなど、農地を効率的に利用できない者が権利を取得しない仕組みの導入、③地域計画内の遊休農地について農地バンクへの権利設定の手続きを迅速化する仕組みの導入、④解釈通知の明確化等により、地域ごとの運用の不均衡の是正・防止を図る等の措置を講ずるとした。

⁹ 市町村が、農業振興地域の整備に関する法律に基づき策定する「農業振興地域整備計画」において、農用地等として利用すべき土地として設定した区域。区域内の農地は、原則、転用が禁止される。

¹⁰ 一時転用許可を受け、農地に簡易な構造でかつ容易に撤去できる支柱を立てて、上部空間に太陽光発電設備を設置し、営農を継続しながら発電を行う取組。

(3) 人と農地の受け皿となる農地所有適格法人の経営基盤強化

農地の所有権を取得することができる法人は、農地法に規定する「農地所有適格法人」に限られており、①法人形態要件、②事業要件、③議決権要件、④役員要件の全てを満たす必要がある。このような制限が設けられているのは、一般的に、企業は、個人経営に比べて資本力が強く、農地等の条件さえ整えば大規模経営を行うことが比較的容易である反面、採算が合わなければ地域の農業事情等を参酌することなくすぐに撤退する可能性が高いことが懸念されていることを背景とする。

農地所有適格法人の一部に、取引企業との連携による経営発展を図るニーズがあることも踏まえ、基盤強化法の改正等により、農村現場の懸念払拭措置¹¹を講じた上で、農地所有適格法人が食品事業者等との連携により経営基盤を強化する措置等を講ずるとした¹²。

農地所有適格法人の議決権要件の見直しについては、4年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」が、「地域に根差した農地所有適格法人が、地元の信頼を得ながら実績をあげ、さらに農業の成長産業化に取り組もうとする場合、農業関係者による農地等に係る決定権の確保や農村現場の懸念払拭措置を講じた上で、出資による資金調達を柔軟に行えるようにする」ことを、引き続き検討を進め、結論を得次第速やかに措置するよう求めている¹³。

規制改革推進会議は、5年12月に取りまとめた「規制改革推進に関する中間答申」において、今後の検討課題として、「農業法人の経営基盤強化については、…食料の生産基盤の維持を大前提としつつも、新たに農業法人と取引に入ろうとする食品事業者、…食品事業者以外の業種と農業法人との連携可能性やホールディングス化など、様々な出資ニーズの必要性が丁寧に検討される必要がある」としている。

5. 食品原材料の調達安定化を促進するための新たな金融・税制措置の整備

特定農産加工業経営改善臨時措置法（以下「特定農産加工法」という。）は、昭和63年に牛肉・かんきつ及び農産物12品目について、輸入数量制限の撤廃、輸入アクセスの改善等が決定されたことを受け、市場開放により相当の影響を被る農産加工業者の経営の改善を促進するため、金融・税制上の支援措置¹⁴等を講ずるべく平成元年に制定された。

特定農産加工法は、自由化等に対応するための臨時緊急的な措置であることから、施行

¹¹ 懸念払拭措置として定める条件等について、①農地所有適格法人かつ認定農業者としての地域での実績を有する者であること、②地域計画に位置付けられている担い手であること、③適用する法人の農地転用を制限、④特例に係る出資を活用する取組内容は地域農業に裨益すること等を条件化、⑤出資ができる者は、農業者と農業上の取引実績が十分にある食品事業者・地銀ファンドに限定（対象事業者の範囲は政省令で詳細を定めることとし、その制定・改正に当たっては事前に十分に調整を行う）、⑥特例を適用しても農業者割合は特別決議の拒否権を持つ1/3超とし、かつ農業者と食品事業者・地銀ファンドで過半数、また、農地の権利移転・転用、取締役の選解任等を特別決議の対象とする、⑦経営の支配に関わる株式を発行する場合には、そのうち農業者が過半を有する、⑧特例の認定後も地域と連携し国が監視し、必要に応じ指導、農地買収を行う、⑨出資をする食品事業者の株主構成の変更を把握し、認定された内容に影響する事業変更等がある場合は再審査を行うこと等が挙げられている。

¹² なお、農外企業の農業参入については引き続きリースが基本であるとしている。

¹³ なお、前年の3年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」は、4年に措置するよう求めていた。

¹⁴ 現在、支援措置として日本政策金融公庫による長期低利融資、事業所税の課税標準の特例が講じられている。

の日から5年間を経過した日に失効することされた。しかし、法制定後、一連の輸入自由化等の進展、その後のEPA（経済連携協定）等の発効等により農産加工品の輸入が更に増加し、特定農産加工業者に多大な影響を及ぼすと考えられたことから、これまでに6度にわたり有効期限の延長が行われてきた。引き続き、国際約束に基づき関税引下げ等が進行していることから、本年6月末となっている有効期限を延長する方針が示されている。

特定農産加工法は、支援対象業種について、「輸入に係る事情の著しい変化」により、当該事業を行う相当数の事業者の事業活動に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる業種という要件を規定しており、現在、14特定農産加工業種、12関連業種が対象となっている。政府は、「輸入に係る事情の著しい変化」の考え方について、自由化あるいはこれに匹敵するような輸入制度上の変更が生ずることが要件であり、単なる円高といったような、経済全般に及ぶような経済情勢の変化のようなものは考えていないとしている¹⁵。

一方、近年の国際情勢の影響により輸入小麦及び輸入大豆の調達コストが上昇・高止まりしており、食品事業者の経営環境は厳しさを増している。パン、製麺（パスタを除く）、大豆加工といった分野は、今般の国際情勢の変化による影響がとりわけ大きかったが、特定農産加工法では対応できなかった状況にあるとされる。

そこで、支援対象を拡大し、小麦・大豆等調達コストが上昇・高止まりしている輸入原材料の国産利用の促進等の食品原材料の調達安定化の取組に対して、金融・税制上の支援措置を講ずることとしている¹⁶。

6. スマート農業を振興する新たな法的枠組みの創設

農業者の減少・高齢化が急速に進行する状況下において、省力化、人手の確保、負担の軽減は、農業の持続的な発展や食料の安定供給を確保する上で重要な課題になっている。

そこで、ロボット、AI、IoTなど先端技術を活用した「スマート農業」は、土地生産性や労働生産性の向上に向けた解決策の一つとして期待されている。

一方、審議会答申は、スマート農業は、総じて設備の導入や維持管理に係るコストが高く、操作にも一定の技能を要する場合があるなどの課題が指摘されており、導入しても、十分な稼働率が確保されない場合には、むしろ経営を悪化させるおそれがあること、また、農業者がスマート農業技術を活用した次世代型の農業支援サービスを提供する事業体に農作業をアウトソーシングすることも期待されているが、農業支援サービス事業体自体も、初期投資の負担や人材育成、安定した事業運営に必要な顧客確保のための農業者からの認知度向上¹⁷等の課題を抱えていることなどを指摘している。

新たな法制度においては、国が、スマート農業技術等の研究開発・実用化や、生産・流通・販売方式の変革の促進の意義・目標などを内容とする基本方針を策定・公表し、これ

¹⁵ 第114回国会参議院農林水産委員会会議録第4号7～8頁（平元.6.20）

¹⁶ 「食品原材料の調達安定化を促進するための新たな金融・税制措置の整備」

¹⁷ 農林水産省の「農業支援サービスに関する意識・意向調査結果」（5年12月公表）では、有償の農業支援サービスを利用していると回答した農業者の割合は26.9%、非利用者は73.1%であった。非利用者のうち、20.7%は利用する意向があるものの、サービスを利用していない。その理由は、「そもそもサービスについて具体的に調べていない」が41%と最も高くなっている。

に沿った取組計画を国が認定し、税制・金融措置等により支援を行うとしている。

スマート農業技術等の研究開発・実用化の取組に関しては、研究開発等を行おうとする者が開発供給実施計画（仮称）を策定し、国の認定を受けた場合、農研機構の施設等供用、日本政策金融公庫の長期低利融資、登録免許税の軽減などの支援を行う方針を示している。

また、スマート農業技術の活用やこれに適合するための生産・流通・販売方式の見直しの取組に関しては、農業者、食品事業者、サービス事業者等が生産方式革新実施計画（仮称）を作成し、国の認定を受けた場合、日本政策金融公庫の長期低利融資、投資促進税制（法人税・所得税）などの支援を行う方針を示している。

7. 太平洋クロマグロの漁獲管理を強化する法制度の整備

太平洋クロマグロは、資源量の減少が大きな課題とされてきたが、その資源回復を図るため、国際的な枠組みである中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）の下、厳しい資源管理が行われており、我が国は、WCPFCで決定された漁獲枠に基づき、小型魚（30kg未満）と大型魚（30kg以上）に分けて漁獲上限を設定し、漁業種類や都道府県ごとに配分を行うことにより数量管理を行っている。

このような数量管理を実施している中、令和5年2月、青森県において漁業者と産地仲買人が共謀して漁獲報告を偽ったとして関係者が逮捕される事案が発生した。

本事案に関し、野村農林水産大臣（当時）は、国際的な信用を失うことにならないよう、どのような管理強化、再発防止ができるのか検討していかなければいけない旨を述べた¹⁸。

水産庁において対応に向けた検討が進められ、5年12月に検討状況が示された。

太平洋クロマグロの採捕数量の報告（TAC報告）の情報とその基となるクロマグロの個体ごとの情報が適切に管理され、迅速に照合できるようにするため、①太平洋クロマグロのTAC報告の迅速化を図るとともに、報告事項について、現在の漁獲量等のほかに、個体の数を加える¹⁹、②TAC報告を行う際に使っている情報（採捕時の漁船名、個体毎の重量、陸揚げ日等）の記録及び保存を義務付けることを検討するとされた（漁業法の改正）。

また、太平洋クロマグロが解体されるまでの各流通段階において、買い手側（流通・加工事業者等）が迅速に採捕時の漁船名、個体毎の重量、陸揚げ日等に関する適正な情報を確認できるよう、①個体の譲渡し等をする際に採捕時の漁船名、個体毎の重量、陸揚げ日等の情報の伝達及び保存を義務付ける、②①の情報伝達は、取引伝票に必要な情報を記載すること、又は、タグやQRコード等を活用することにより対応可能とする、ことを検討するとされた（特定水産動植物等の国内流通の適正化等に関する法律の改正）。

日本の漁業資源管理について、国際社会から信頼性を損ねることのないよう、対応策の実効性の確保が求められる。

（にしむら たかとし）

¹⁸ 野村農林水産大臣記者会見概要(令和5年2月10日)<<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/230210.html>>

¹⁹ 現在、クロマグロを含む特定水産資源を採捕した場合は、陸揚げした日の翌月の10日までに漁獲量等を農林水産大臣又は都道府県知事に報告することとされている（漁業法第30条、漁業法施行規則第19条）。